

浅谈填海造地用海中斜坡式护岸用海的宗海界定与管理

李小维, 黄子眉

(国家海洋局北海海洋环境监测中心站 北海 536000)

摘要:海域不同于土地,设计有斜坡式护岸的填海造地项目用海,必须充分考虑项目周边的开发现状和规划等情况,并应针对不同的情形合理界定斜坡式护岸用海的面积、用海方式及用海期限。文章探究斜坡式护岸用海的宗海界定和管理,有利于解决因护岸用海引起的局部海域使用权属争议,维护海域使用权人的合法权益,促进海域的合理开发和可持续利用。

关键词:护岸;填海造地;海域管理

中图分类号:P7

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2016)12-0089-04

The Definition and Management of Ramped Bank Revetment Sea Lot in Reclamation

LI Xiaowei, HUANG Zimei

(Beihai Marine Environmental Monitoring Center Station, State Oceanic Administration, Beihai 536000, China)

Abstract: Sea area is different from the land. The project which designed with ramped bank revetment of reclamation, must be account of surrounding the project development and planned adequately, and should define the area of the revetment, development mode and period reasonably by different situations. Exploration with the ramped bank revetment definition and management was conducive to solve the disputation caused by the right of sea area use, maintain the lawful rights of the people who uses the sea area, and promote the rational exploitation and sustainable utilization of the sea area.

Key words: Revetment, Marine reclamation land, Marine management

填海造地用海是海域使用论证工作中经常遇到的一种项目用海方式,而填海护岸由于考虑工程所在海域地质、水深、自身造价等因素,经常采用的结构为斜坡式护岸。斜坡式护岸的用海按照《海籍

调查规范》^[1]界定是包含在项目填海范围内的,因此只能将其纳入填海范畴进行界定和管理。但在海域使用论证工作中,经常出现斜坡式护岸范围内有规划或安排有其他用海项目的情况,护岸的用海确

收稿日期:2016-06-30;修订日期:2016-10-31

基金项目:海洋公益性行业科研专项经费项目(201105004)。

作者简介:李小维,工程师,硕士,研究方向为海洋资源开发与管理,电子信箱:16878852@qq.com

权就可能会影响到该处海域其他项目的开发利用；抑或因护岸用海造成项目宗海范围与规划部门出具的项目(用海)选址红线范围不一致时,产生是否将护岸用海的海域使用权确权给项目业主的问题——如果不确权,护岸的建设用海就属于违法用海;如果确权,既不利于今后相邻用海项目的进入,也和规划部门的选址范围不一致。因此,为解决上述矛盾,从海域使用论证技术角度及海洋行政管理角度出发,对斜坡式护岸用海(其他填海工程护岸水工结构用海也可参照)的宗海界定和管理提出见解,既能满足护岸用海的合法合规性,也能解决护岸用海与相邻项目用海的协调一致性。

1 斜坡式护岸用海的宗海界定

目前我国关于填海造地用海中斜坡式护岸的宗海界定是包含在项目填海范围内的。根据《海籍调查规范》^[1],填海造地用海的界定方法为“岸边以填海造地前的海岸线为界,水中以围堰、堤坝基床或回填物倾埋水下的外缘线为界”。

顺岸式填海造地宗海范围为折线①-1-2-②-③-④-①围成的区域[图 1(a)],离岸式填海造地宗海范围为折线①-②-③-④-⑤-⑥-⑦-⑧-①围成的区域[图 1(b)]。由此可以看出,本文所提出的护岸用海的宗海是折线①-1-4-3-2-②-③-④-①围成的区域[图 1(a)],或是折线①-②-③-④-⑤-⑥-⑦-⑧-①围成的区域再除去折线 1-2-3-4-5-6-7-8-1 围成的区域[图 1(b)],其用海方式为填海造地。

2 斜坡式护岸用海存在的问题

在众多的用海项目中,填海造地项目一般是按照城市总体规划或者港口总体规划等实施的,如果是单独的填海项目,周边无其他规划用海或者项目进入时,如人工岛式的填海项目,按照目前我国斜坡式护岸用海的宗海界定方法基本上是不存在问题的;但是如果项目周边有规划或有其他用海项目时,护岸用海按目前的界定方法就会引起一些矛盾和争议。本文主要讨论后者的情形。

2.1 用海面积的不确定性

由于斜坡式护岸的用海面积包含在项目填海面积内一起界定,未规定需单独界定,因此在海域

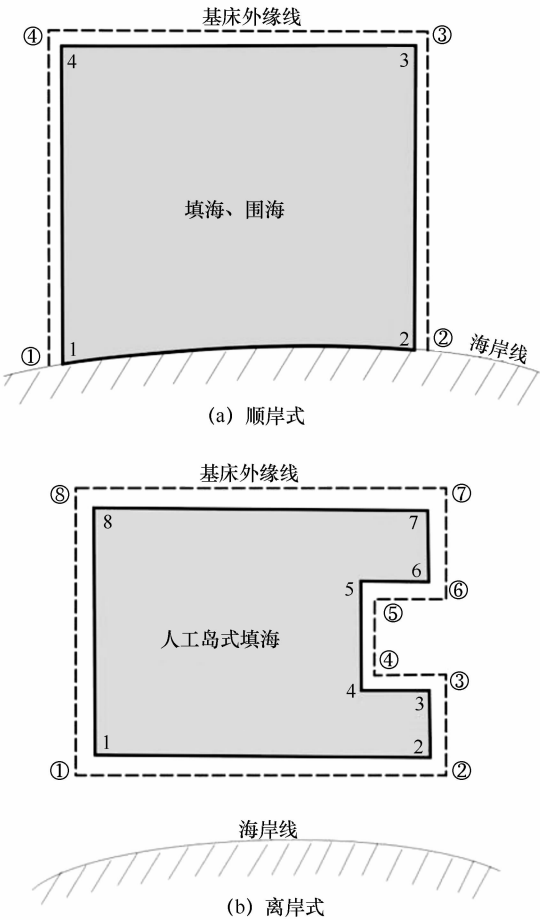


图 1 顺岸、离岸式填海工程宗海界定

使用论证工作中,护岸用海的面积是未明确的,遇到权属争议或者选址红线不一致等问题时,斜坡式护岸用海面积的不确定性就无法把争议问题解释清楚,需协调的范围和面积就更无从谈起。

2.2 用海方式的不合理性

按照《海籍调查规范》^[1]对填海项目斜坡式护岸的宗海界定要求,护岸的用海方式是填海造地,但护岸用海并不能形成有效利用的土地。

首先,从填海造地的定义来讲,把斜坡式护岸的用海方式界定为填海造地是不准确的。根据《海域使用分类》^[2],填海造地是指筑堤围割海域填成土地并形成有效岸线的用海方式,其中有效岸线是指通过填海造地活动形成的能被认定为海岸线的海陆分界线。实际上,斜坡式护岸用海一般绝大部分范围均位于水下,并没有填成可供利用的土地,因此将斜坡式护岸的用海方式界定为填海造地颇为

不妥。

其次,把斜坡式护岸用海方式界定为填海造地易引起矛盾纠纷。按照《中华人民共和国海域使用管理法》第三十二条:“填海项目竣工后,海域使用权证书可以换发国有土地使用权证书”。也就是说,斜坡式护岸用海范围可以随同填海项目海域使用权证书换发国有土地使用证,是可以填海形成土地的,只是仅仅建设成护岸而已。假设该护岸范围内有其他填海项目进入时,按照规划,该处海域是应该填海成陆的,但问题是该斜坡式护岸形成的土地使用权肯定是归原项目业主所有,而按照政府规划部门要求,护岸所在海域范围应位于新项目的选址红线范围内,这就造成了同一项目填海审批后形成的土地使用权范围与规划用地审批范围不一致的矛盾,这也是上文提到的项目用海范围与规划部门出具的选址红线范围不一致的情形所引起的矛盾纠纷。

因此,把斜坡式护岸的用海方式界定为填海造地,进而确定为土地使用,是不合理的。

3 对策与建议

根据《中华人民共和国海域使用管理法》,斜坡式护岸用海作为一种使用特定海域 3 个月以上的排他性活动用海行为,既不能办理临时用海也不能不申请用海,必须依法取得海域使用权。虽然斜坡式护岸用海易引发与相邻用海项目用海权属的争议和矛盾,但依然可以从护岸用海的宗海界定和申请用海期限两个方面提出相关要求并合理论证,以满足护岸用海合法合规和便于海洋行政主管部门管理护岸用海的要求。

3.1 护岸用海单独界定

填海造地项目设计有斜坡式护岸结构,在进行海域使用勘测定界绘制项目宗海图时,可以将斜坡式护岸用海从项目填海范围中剥离出来进行单独界定,即以坡顶线为界,分为填海造地用海与护坡用海 2 个宗海单元进行界定。以顺岸工程为例[图 1(a)],可将该项目的填海造地分为两个宗海单元,单元一为折线 1—2—3—4—1 围成的区域、其用途为填海造地,单元二为折线①—1—4—3—2—②—③—④—①围成的区域、其用途为斜坡式护

岸。这样界定的优势在于可以快速分清项目填海形成的可供利用的土地面积和斜坡式护岸建设用海面积,其中形成的土地面积与规划部门出具的红线范围面积可以吻合一致,单独界定的斜坡式护岸用海在与相邻用海项目选址和用海权属出现矛盾时,也便于海洋行政主管部门开展海域使用权收回、转让等协调工作。

3.2 用海方式按情形界定

上文提到按照我国目前的海域使用相关规范,护岸用海方式跟随填海主体工程用海方式应为填海造地,但根据分析把护岸用海方式确定为填海造地是不准确的,也容易引发行用地权属争议。因此,在海域使用论证工作中,可以结合填海项目的工程特征以及所在海域开发利用状况和规划等因素分两种情况进行考虑:一是如果该斜坡式护岸用海对城市、港口等规划的落实无影响,对相邻用海项目用海权属影响很小时,按现行规定要求,可以维持斜坡式护岸填海造地的用海方式不变;二是如果该斜坡式护岸用海与今后相邻用海项目规划选址有争议时,且不因护岸用海方式的变更造成填海项目海域使用论证工作等级降低时,可以将护岸的用海方式调整为非透水构筑物。

根据《海域使用分类》^[2],“非透水构筑物用海是指采用非透水方式构筑不形成围填海事实或有效岸线的码头、突堤、引堤、防波堤、路基等构筑物的用海方式”。斜坡式护岸作为填海造地工程的一种防护设施,其功能和作用类似防波堤,并且大部分用海面积位于水下。首先,从定义上来讲,把斜坡式护岸用海方式界定为非透水构筑物并无太大的矛盾;其次,非透水构筑物与填海造地两种用海方式在对海洋资源、生态环境等方面的影响类似,在海域使用金的征收标准方面也相差很小;最后,把斜坡式护岸用海方式界定为非透水构筑物可以避免其海域使用权证换发土地使用权证,从而把护岸的用海管理权控制在海洋行政主管部门,有利于解决邻近用海项目海域使用权属方面的争议。

3.3 用海期限按需求控制

为有利于解决斜坡式护岸用海与相邻用海项目在海域使用权属上的争议,做好相关协调工作,

在海域使用论证工作中,论证技术单位可以按照项目用海需求及邻近用海项目的推进或规划情况,科学合理地提出斜坡式护岸的用海期限并加以论证分析,控制用海期限时间不宜过长,最好是控制在一个规划期(5 年)以内。

根据《中华人民共和国海域使用管理法》第二十六、二十九和三十条,海域使用权期限届满,海域使用权人需要继续使用海域则必须依法提出续期申请,否则海域使用权将予以收回,并且海域使用权人还应拆除影响其他用海项目的用海设施和构筑物。据此,护岸用海的海域使用权到期后,如果护岸用海对相邻用海项目选址无影响,那么原海域使用权人必须提出用海续期申请,原批准用海的人民政府应准予续期,工程用海需求和国家海洋权益均可以得到保障;如果护岸用海对相邻用海项目选址有影响,那么原批准用海的人民政府可以在短期内以公共利益需要为由,将护岸用海的海域使用权收回,从而不影响相邻用海项目的用海申请和建设。合理控制斜坡式护岸用海期限有利于解决斜坡式护岸与相邻用海项目在海域使用权属上的

争议。

4 结论

斜坡式护岸作为填海造地工程的一种护岸结构,其用海特征有别于填海造地。按照现行的海域使用管理规定,把斜坡式护岸用海纳入填海范畴进行统一界定和管理,易引起海域使用权属争议。在开展设计有斜坡式护岸结构用海项目的海域使用论证工作时,应充分考虑项目周边的开发现状和规划等情况,并针对不同的情形合理界定斜坡式护岸用海的面积、用海方式及用海期限。把斜坡式护岸用海从填海工程中剥离出来界定和管理,有利于解决因护岸用海引起的局部海域使用权属争议,维护海域使用权人的合法权益,促进海域的合理开发和可持续利用。

参考文献

[1] 国家海洋局. HY/T 124—2009 海籍调查规范[S]. 2009.
[2] 国家海洋局. HY/T 123—2009 海域使用分类[S]. 2009.